

Modello di integrazione fra ciclo della performance e ciclo economico-finanziario

Progetto sperimentale in collaborazione tra l'Ufficio per la Valutazione della Performance - Dipartimento della Funzione Pubblica - Presidenza del Consiglio dei Ministri, e il Dipartimento di Management e Diritto dell'Università degli Studi di Roma Tor Vergata

BOZZA

Versione Ottobre 2020

Sommario

SOMMARIO	2
INDICE DELLE FIGURE	3
INDICE DELLE TABELLE	3
INTRODUZIONE	4
SEZIONE I – LE FONTI	5
1. QUADRO NORMATIVO DI RIFERIMENTO	6
2. ANALISI DELLA LETTERATURA SUL <i>PERFORMANCE BUDGETING</i>	7
2.1 <i>I processi di riforma</i>	7
2.2 <i>Pianificazione strategica e performance budgeting</i>	8
2.3 <i>Tipologie di performance budgeting</i>	9
2.4 <i>Il ruolo essenziale della qualità degli obiettivi nel performance budgeting</i>	11
3. IL QUADRO DI RIFERIMENTO PER LA FORMULAZIONE DEGLI OBIETTIVI STRATEGICI: SDGs E BES	12
3.1 <i>Gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs)</i>	13
3.2 <i>Gli Indicatori BES</i>	14
SEZIONE II – LA METODOLOGIA E I RISULTATI	16
4. UN MODELLO DI INTEGRAZIONE TRA IL CICLO DELLA PERFORMANCE ED IL CICLO ECONOMICO FINANZIARIO	17
4.1 <i>La pianificazione strategica dell'amministrazione: il Piano della Performance e le Note Integrative</i>	17
4.2 <i>La metodologia d'integrazione tra obiettivi</i>	19
4.2.1 <i>Costruzione del dataset degli obiettivi</i>	19
4.2.2 <i>Fasi della ricerca sull'associazione tra obiettivi</i>	20
4.3 <i>Raggruppamenti dei Ministeri sulla base delle associazioni tra obiettivi di PdP e NI</i>	24
4.3.1 <i>Risultati complessivi delle associazioni degli obiettivi di PdP e NI</i>	24
4.3.2 <i>I risultati sulla qualità degli obiettivi di PdP e NI</i>	26
4.3.3 <i>Indicazioni per la scelta del modello d'integrazione</i>	28
4.4 <i>Proposta di modello d'integrazione sulla base di un caso di studio</i>	29
5. VALIDITÀ DEI RISULTATI DEL MODELLO A CONSUNTIVO (RELAZIONE DELLA PERFORMANCE E NOTE INTEGRATIVE ALLEGATE AL RENDICONTO)	35
CONCLUSIONI	37
BIBLIOGRAFIA	38

Indice delle figure

Figura 1 - Rappresentazione delle possibili logiche di collegamento tra obiettivi di PdP e NI	21
Figura 2 - Modello di collegamento logico-funzionale tra obiettivi di PdP e di NI	29
Figura 3 - Rappresentazione obiettivo nel Piano della Performance - Ministero dei Trasporti	30
Figura 4 - Collegamento obiettivi di NI e PdP - Ministero dei Trasporti	32
Figura 5 - Modello suddiviso: rappresentazione del collegamento fra obiettivi di NI e obiettivi specifici del PdP (caso MIT).....	Errore. Il segnalibro non è definito.

Indice delle tabelle

Tabella 1 - Esempio di obiettivo di PdP e NI “corrispondente”	21
Tabella 2 - Esempio di obiettivo di PdP e NI “ricompreso”	22
Tabella 3 - Esempio di obiettivo di PdP e NI “suddiviso”	22
Tabella 4 - Punti di forza e debolezza delle logiche di collegamento.....	23
Tabella 5 - Numero di obiettivi specifici (piano performance) per categorie/logiche di collegamento	24
Tabella 6 - Numero di obiettivi specifici (piano performance) per categorie/logiche di collegamento	24
Tabella 7 - Risultati sull’analisi qualitativa sulla formulazione degli obiettivi	27
Tabella 8 - Confronto qualità obiettivi fra raggruppamenti.....	27
Tabella 9 - Quadro sinottico di collegamento fra obiettivi di PdP e NI nel caso del MIT ...	34

Introduzione

Il progetto sperimentale Pro.S.Perf si propone di individuare un modello di integrazione fra il ciclo della performance ed il ciclo della programmazione economico-finanziaria, con l'intento di valorizzare il lavoro svolto dalle amministrazioni in questi anni, semplificare le attività svolte dalle amministrazioni pubbliche, orientare la stesura dei Piani della Performance in funzione del miglioramento della capacità di misurare, valutare e incorporare i dati della programmazione economico-finanziaria all'interno del ciclo della performance. Il presente documento, in linea con gli obiettivi del progetto, si propone di fornire indicazioni utili per:

- a. identificare l'attuale grado di integrazione e coerenza tra gli obiettivi formulati nel Piano della Performance e quelli della Nota Integrativa;
- b. analizzare la qualità degli obiettivi formulati all'interno dei documenti di programmazione e di comprenderne il livello di integrazione;
- c. favorire un più coerente raccordo fra struttura del bilancio e il modello organizzativo delle amministrazioni.

Per raggiungere questi obiettivi, la ricerca è stata condotta seguendo una metodologia rigorosa e articolata che ha tenuto in considerazione come presupposti dell'analisi le indicazioni normative vigenti e le indicazioni fornite dal Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP) nelle sue Linee Guida (LG).

La ricerca che sarà presentata nelle pagine che seguono ha consentito di individuare un modello definito 'suddiviso' come quello che assicura un collegamento logico-funzionale più virtuoso tra i due cicli.

Si è proceduto quindi a formulare proposte di indicazioni metodologiche a beneficio delle pubbliche amministrazioni per la scelta e l'implementazione di un modello di integrazione tra quelli identificati alla luce delle evidenze emerse tanto dall'analisi della letteratura che dai casi studio, tenendo sempre in considerazione il dettato normativo vigente.

In particolare, attraverso la *review* della letteratura, riportata nella I Sezione del presente lavoro, sono stati individuati i modelli di *performance budgeting* più diffusi a livello internazionale e, di conseguenza, le caratteristiche, i presupposti e i potenziali benefici derivanti dalla loro applicazione nel contesto della pubblica amministrazione nazionale; questa puntuale rassegna ha consentito di mettere anche in luce il ruolo chiave della formulazione degli obiettivi di performance, come strumento di coordinamento dell'attività organizzativa. In virtù di questa evidenza il documento fornisce un approfondimento sulla necessità di formulare obiettivi di performance che rispecchino quanto prestabilito nella normativa e che rappresentino in qualche modo un contributo al raggiungimento degli obiettivi di rango superiore ai quali tendono non solo le pubbliche amministrazioni, ma anche soggetti del settore privato individuati negli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile e negli indicatori BES.

Attraverso l'analisi empirica degli obiettivi dei Piani della Performance e delle Note Integrative di 12 Ministeri per il triennio 2019-2021, riportata nella II Sezione del presente lavoro, è stato individuato il livello di integrazione attualmente esistente tra gli obiettivi presenti nei documenti di programmazione (il Piano della performance e la Nota Integrativa) dei due cicli oggetto di analisi nelle amministrazioni pubbliche centrali analizzate, approfondendo i punti di forza e di debolezza delle diverse casistiche riscontrate.

SEZIONE I – Le fonti

BOZZA

1. Quadro normativo di riferimento

L'integrazione fra il ciclo della performance ed il ciclo di programmazione economico-finanziaria dello Stato rientra fra le finalità delle deleghe contenute nella legge di riforma del bilancio di Stato n. 196/2009. Tuttavia, il principio è rimasto solo parzialmente attuato, sia per un insufficiente allineamento delle rispettive normative di riferimento, sia per le difficoltà di implementazione da parte delle Amministrazioni, a fronte di un diverso ruolo di indirizzo esercitato da parte di diverse istituzioni centrali.

L'urgenza e la necessità di allineare gli adempimenti legati alla pianificazione strategica con quelli tipici della definizione del bilancio e di rendere coerente lo svolgimento del ciclo della performance con la programmazione finanziaria (rendendo evidente il collegamento tra gli obiettivi di performance e le risorse allocate per il loro raggiungimento, art. 4) è stata più volte sottolineata dal legislatore a partire dal decreto legislativo n. 150/2009.

In particolare, all'art. 3 del succitato decreto il legislatore riporta che tra i principali obiettivi dell'attività di gestione del ciclo della performance figura quello di "favorire una maggiore trasparenza dei risultati delle amministrazioni pubbliche e delle risorse impiegate per il loro perseguimento".

Il decreto legge n. 90/2014 recante misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa, ha quindi affidato al Governo il riordino delle funzioni legate alla gestione del ciclo della performance, secondo una serie di norme generali tra le quali è da sottolineare quella legata alla "progressiva integrazione del ciclo della performance con la programmazione finanziaria" (art. 19, comma 10).

Altra tappa fondamentale nell'evoluzione normativa in esame è stata la legge di riforma della Pubblica Amministrazione (n. 124/2015), la quale prevede all'art. 17 comma 1 "la riduzione degli adempimenti in materia di programmazione anche attraverso una maggiore integrazione con il ciclo di bilancio".

Il decreto del Presidente della Repubblica n. 105/2016 (previsto dal citato d.l. 90/2014), ha regolamentato le competenze attribuite al Dipartimento della Funzione Pubblica, subentrato alla Civit, con riferimento al coordinamento delle attività di gestione della performance nelle Pubbliche Amministrazioni. Nell'ambito dell'attività di coordinamento, finalizzata anche a ridurre gli oneri informativi a carico delle Amministrazioni Pubbliche (art. 2, comma 1, lett. a), sono stati forniti una serie di criteri, tra cui quello di "promuovere la progressiva integrazione del ciclo della performance e del ciclo di programmazione economico-finanziaria" (art. 2, comma 1, lett. b). Inoltre, all'art. 3, comma 1, lett. a), il d.p.r. 105/2016 chiarisce che tra le funzioni attribuite al Dipartimento della Funzione Pubblica rientra il raccordo con il Ministero dell'economia e delle finanze, per "assicurare l'allineamento delle indicazioni metodologiche in tema di ciclo della performance con quelle relative alla predisposizione dei documenti di programmazione e rendicontazione economico finanziaria". A tal proposito, il 15 settembre 2016 è stato siglato un Protocollo di intesa fra il Dipartimento della Funzione Pubblica e la Ragioneria generale dello Stato volto proprio ad allineare i rispettivi atti di indirizzo.

L'ultima tappa del percorso è rappresentata dal decreto legislativo 74/2017 che, modificando il d.lgs. 150/2009, ha ribadito ulteriormente l'urgenza di allineare i due cicli oggetto di analisi, statuendo che all'interno del sistema di misurazione e valutazione della performance delle Pubbliche Amministrazioni siano esplicitate "le modalità di raccordo e integrazione con i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio" (art. 5, comma 1, lettera c). Il d.lgs. 74/2017 ha novellato elementi sostanziali nel disegno del d.lgs. 150/2009 in materia di

